

OUTUBRO DE 2024

ST Nº 1600/2024

**NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DE
MEDIDA PROVISÓRIA**

NT nº 66/2024

Subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.268, de 22/10/2024, em atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução CN Nº 01/2002

Gustavo Ferreira Fialho
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Saúde,
Trabalho, Previdência, Assistência Social e Família

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2024 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados (as) os (as) autores (as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus (suas) autores (as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA	4
3. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	7
III.1 – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS.....	8
IV - CONCLUSÃO.....	10

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação contida na Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências. A determinação, expressa em seu art. 19, estabelece que o *órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.*

A abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira está especificada no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, segundo o qual o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária da União (LOA).

Destaca-se que a presente Nota Técnica limita-se à apresentação de subsídios acerca da Medida Provisória na forma editada pelo Poder Executivo. Eventuais emendas ou substitutivos posteriormente apresentados à matéria deverão ser objeto de análise específica quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

2. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.268, de 22/10/2024, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Saúde, do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, da Integração e do Desenvolvimento Regional, do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e da Pesca e Aquicultura, no valor de R\$ 938.458.061,00, para os fins que especifica.

A Exposição de Motivos (EM) nº 098/2024-MPO, de 21 de outubro de 2024, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo abrir crédito extraordinário, no valor de R\$ 938.458.061,00 (novecentos e trinta e oito milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil e sessenta e um reais), em favor dos Ministérios retro citados, destinado a medidas emergenciais relacionadas à crise climática recente, com queimadas e secas persistentes, especialmente no Pantanal e na Amazônia, atendendo, ainda, ao determinado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 743.

O instrumento objetiva atender às seguintes necessidades no âmbito dos seguintes Ministérios:

1. Ministério da Justiça e Segurança Pública:

“- Fundo Nacional de Segurança Pública, a complementação para suporte às operações da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o fortalecimento e a continuidade das operações integradas de Segurança Pública, imprescindíveis à proteção da flora, da fauna, da manutenção da incolumidade e do patrimônio das pessoas no âmbito dos Biomas da Amazônia Legal e do Pantanal.

Além disso, garantirá o fortalecimento e continuidade das operações integradas da Força Nacional de Segurança Pública, em caráter urgente e imprevisível, com a atuação de 120 (cento e vinte) profissionais, pelo período de 100 (cem) dias, no combate aos incêndios florestais e às queimadas ilegais;

2. Ministério da Saúde:

- Fundo Nacional de Saúde, o atendimento das despesas relativas a suprimentos básicos e à assistência à saúde, por meio de ações de atenção especializada ambulatorial e hospitalar, como aquisição de insumos e suprimentos, campanhas educativas e manutenção de equipamentos de apoio à assistência especializada; a celebração ou aditivação de contratos no âmbito de oito Distritos Sanitários Especiais Indígenas para ampliar o fornecimento de água potável, com a aquisição de galões de água/filtros de barro para as comunidades atingidas; o fortalecimento das ações de vigilância em saúde ambiental, saúde do trabalhador e vigilância em saúde e clima, e do reforço na disponibilização de medicamentos básicos;

3. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima:

- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a locação de aeronaves, a capacitação e a estruturação das equipes de fiscalização, a contratação de profissionais especializados, a aquisição de equipamentos de armamento e proteção, e a implementação de tecnologias que garantam um acompanhamento eficaz das áreas suscetíveis a incêndios;

4. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar:

- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a mitigação e prevenção aos focos de incêndio nos assentamentos da Reforma Agrária na Amazônia Legal, além da proteção das áreas de assentamento, a garantia da segurança das famílias e a preservação do meio ambiente, em consonância com os objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e as metas de preservação ambiental estabelecidas pelo Governo Federal;

5. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional:

- *Administração Direta, as ações de proteção e defesa civil, a fim de proporcionar o atendimento com ações de resposta e de recuperação a municípios afetados pela seca, estiagem e incêndios florestais;*

6. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS:

- *Administração Direta, a execução da ação orçamentária 8948 - “Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural”, uma vez que, de acordo com aquele Ministério, o Programa Cisternas se apresenta como uma estratégia possível de adaptação aos impactos da emergência climática e tem como objetivo promover o acesso à água para consumo humano e produção de alimentos mediante a implementação de tecnologias sociais simples, de baixo custo e de fácil apropriação pelos beneficiários. O Programa destina-se a famílias rurais de baixa renda (renda per capita de até meio salário-mínimo) e a equipamentos públicos rurais afetados pela seca ou falta de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais.*

Ainda de acordo com o MDS, na Amazônia Legal a demanda pelo acesso à água potável é de mais de 116 mil famílias, segundo dados do Cadastro Único, em março de 2023. Já foram implementadas 6.500 tecnologias sociais na Região Amazônica e cerca de outras 4.000 estão em implantação e, de modo a acelerar o atendimento das famílias dessa região, sugere que sejam contratadas mais 2.200 tecnologias, por meio de aditamento dos instrumentos em vigor, o que possibilita início rápido da construção das novas tecnologias. Já no Pantanal, a crise climática e ambiental leva milhares de famílias à situação de insegurança alimentar, sem acesso à água potável e de produção, com pouca ou nenhuma possibilidade de desenvolverem atividades produtivas sustentáveis e, assim, solicita recursos para implementação de 1.000 tecnologias sociais do Programa Cisternas; e

7. Ministério da Pesca e Aquicultura:

- *Administração Direta, o pagamento de auxílio extraordinário destinado a pescadoras e pescadores profissionais artesanais beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal – Seguro-Defeso, nos termos do disposto no art. 1º da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, cadastrados nos Municípios da Região Norte em situação de emergência decorrente de seca ou estiagem reconhecida pelo Poder Executivo Federal até a data da publicação da Medida Provisória nº 1.263, de 7 de outubro de 2024.*

Ademais, com vistas a atestar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade para a abertura do presente crédito extraordinário, previstos nos arts. 62, caput, e 167, § 3º, da Constituição Federal, a Exposição de Motivos (EM) apresentou as razões que teriam motivado e justificado a edição da MPV. Nesse sentido, esclarece que:

“6. A urgência e relevância deste crédito extraordinário são justificadas pela exigência premente de enfrentamento à seca e ao expressivo aumento de focos de queimada em consequência da crise climática incomum, que ameaça a biodiversidade local, compromete sistemas de transporte e de distribuição de energia, afeta os sistemas de transporte terrestre, fluvial e aéreo, e expõe a população a poluentes atmosféricos e gases decorrentes da queima de biomassa ou de incêndios florestais. Portanto, a situação gera a necessidade de resposta imediata das autoridades públicas, no sentido de conter os danos ao bioma e apoiar a população atingida.

7. Em relação ao quesito imprevisibilidade desta Medida, deve-se à inesperada condição climática, de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social. Além disso, a calamidade, na qual os meios e as estruturas públicas foram insuficientes para atender à população prejudicada e conter os danos decorrentes da estiagem e das queimadas, deve-se a acontecimentos naturais cuja força e potencial destrutivo não são passíveis de previsão, elevando, assim, a demanda por ações de resposta em volume inesperado. ”

A EM ressalta ainda que os recursos da presente MPV, que são oriundos de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023, serão totalmente utilizados para fazer frente à emergência climática atual na Região da Amazônia e do Pantanal, com proliferação de queimadas e seca persistente.

Ressalte-se, ainda que a proposta atende à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 743, especialmente no que se refere ao item “b” da conclusão da decisão de 15 de setembro de 2024, *in verbis*:

“b) Autorizo, a critério do Poder Executivo, a abertura de créditos extraordinários, sem a aplicação do contido no § 7º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzido pela Lei Complementar nº 200/2023, isto é, sem cálculos para tetos ou metas fiscais, exclusivamente para fazer frente à grave “pandemia” de Incêndios e Secas na Amazônia e no Pantanal. Realço que tal providência, se adotada, ocorrerá sob o controle dos Poderes Legislativo (quanto à aprovação final do montante contido em medida provisória) e Judiciário (quanto à efetiva aplicação), observando-se rigorosamente todas as regras constitucionais de transparência e rastreabilidade, bem como as demais leis; ”

3. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Como esclarecido anteriormente, o art. 5º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002-CN, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Nesse sentido, destacam-se a seguir os subsídios julgados relevantes para a análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.268/2024:

1. Em conformidade com o art. 3º, §2º, inciso II, da Lei Complementar nº 200, de 2023 (LC 200/2023), que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), os créditos extraordinários não se sujeitam aos seus limites. Assim, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com a norma;
2. Conforme se depreende do disposto no inciso V do art. 167, da Constituição, os créditos extraordinários estão dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura. De todo modo, ao encontro da boa técnica orçamentária, a MPV nº 1.268/2024 indica como fonte de recursos o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2023, relativo a Recursos Livres da União (fonte 3000), Recursos Livres da UO (fonte 3052) Recursos Próprios Livres da UO (fonte 3050);
3. O crédito tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que autoriza despesas dessa natureza. Entretanto, a decisão do STF no âmbito da ADPF 743, de 15/09/2024, autoriza a dispensa de cálculos para as metas fiscais quando os recursos forem utilizados exclusivamente para fazer frente à emergência climática com a “pandemia” de secas e queimadas;
4. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que as dotações objeto de acréscimo por parte da medida, nos órgãos envolvidos, contribuem para o objeto da medida provisória, qual seja fazer frente à emergência climática, conforme as informações prestadas, o que permite entender que está atendido os pressupostos determinados na decisão do STF na ADPF 743, para se considerar tal montante fora da meta fiscal anual.
5. Por fim, considerando a decisão judicial retro mencionada, a abertura do presente crédito está de acordo com as demais normas que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

III.1 – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Como regra geral, o objeto da Nota Técnica de adequação orçamentária não abrange o exame da observância dos pressupostos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias dispostos no art. 62 da Constituição Federal (relevância e urgência). Porém, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade, pois derivam de disposição orçamentária específica prevista no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

No que concerne a tais requisitos, a própria Constituição apresenta os parâmetros para se aferir o caráter urgente e imprevisível das despesas:

“Art. 167 (...) § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62. ”

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal se manifestou na seguinte conformidade:

“III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias” (ADI 4048-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

O rol exemplificativo trazido pelo art. 167, § 3º, da Constituição ilustra a gravidade das situações que autorizam a abertura de crédito extraordinário. Tem-se, portanto, que somente acontecimento excepcional equiparável às situações mencionadas pode legitimar a edição de Medida Provisória dessa natureza. Noutras palavras, as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social.

É o caso da MPV nº 1.268/2024.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 098/2024-MPO, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante da proliferação de queimadas pelo país e a crise de secas persistentes na emergência climática atual, justificam o caráter extraordinário da iniciativa e são suficientes para demonstrar a observância dos pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade.

IV - CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da MPV nº 1.268/2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 25 de outubro de 2024.

GUSTAVO FERREIRA FIALHO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira